



La Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza: ¿un paso más hacia el logro de los Objetivos del Milenio?

*Iliana Olivie**

Tema: El pasado 20 de septiembre se celebró, en la sede de Naciones Unidas, la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza. Si bien los resultados de la Cumbre han sido moderados, con un mayor esfuerzo político, algunas de las propuestas podrían contribuir de forma sustancial a la financiación para el desarrollo y al logro de los Objetivos del Milenio.

Resumen: Las propuestas realizadas en la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza podrían suponer un paso adelante en la medida en la que se sugieren nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo que permitirían, en principio, elevar los flujos anuales de ayuda en 50.000 millones de dólares. En este análisis se describen y evalúan brevemente algunos de estos mecanismos de financiación: impuestos sobre las transacciones financieras y el tráfico de armamento, la emisión de deuda pública, una nueva emisión de derechos especiales de giro y mecanismos que faciliten las contribuciones voluntarias.

Análisis: El pasado 20 de septiembre se celebró, en la sede de Naciones Unidas, la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza. Las propuestas presentadas son, en parte, resultado de la Declaración de Ginebra (enero de 2004), suscrita por los presidentes de Brasil, Chile, Francia y, más recientemente, España, y que, además, contó con el apoyo del Secretario General de Naciones Unidas.

Tras la Declaración de Ginebra se tomó la decisión de formar un grupo técnico encargado de estudiar posibles vías de financiación que permitan captar fondos adicionales para la cooperación al desarrollo y, concretamente, para la erradicación del hambre y la pobreza¹. Se ha estimado que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015, sería necesario incrementar en, al menos, 50.000 millones de dólares anuales los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Dados los actuales mecanismos de financiación para el desarrollo, parece poco viable que se produzca un incremento de esta magnitud en un período tan corto. El informe del grupo técnico presentado en Nueva York el mes pasado explora nuevos mecanismos de financiación para el logro de los ODM y, concretamente, el primero de ellos, que hace referencia a la erradicación del hambre y la pobreza.

* Investigadora Principal; Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

¹ Action against Hunger and Poverty. Report of the Technical Group on Innovative Financing Instruments, septiembre de 2004.

Podría decirse que el éxito de la cumbre fue moderado. Si bien la declaración final (Declaración de Nueva York²) fue suscrita por 110 países³, algunas de las medidas de financiación propuestas en el informe requerirían de un consenso mundial para su puesta en práctica y, en particular, de la participación de Estados Unidos o Japón, países que no han firmado la declaración. Por otra parte, en las conclusiones no se aprueba ninguna de las medidas que propone el grupo técnico, sino que simplemente se hace referencia a la necesidad de “prestar más atención a mecanismos de financiación más innovadores (...) para captar urgentemente los fondos necesarios para contribuir al logro de los ODM (...)”.

En el documento elaborado por el grupo técnico, se recogen una serie de propuestas, todas ellas dirigidas a crear nuevos mecanismos de financiación que permitirían elevar el volumen de recursos destinados a la cooperación al desarrollo. Los mecanismos de financiación propuestos son los siguientes: (1) un impuesto sobre las transacciones financieras; (2) un impuesto sobre el tráfico de armamento; (3) la emisión de deuda pública para financiar la cooperación al desarrollo (*International Financial Facility*); (4) la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales; (5) una mejor canalización de las remesas de emigrantes; (6) contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito; (7) y la creación de fondos de inversión “éticos”. A continuación se repasan brevemente y evalúan algunas de estas propuestas.

Impuesto sobre transacciones financieras

Uno de los mecanismos de recaudación obligatorios consistiría en establecer un impuesto sobre las transacciones financieras, incluyendo entre éstas tanto las transacciones nacionales como las internacionales. El informe del grupo técnico recomienda una gravamen bajo de, por ejemplo, 0,01% del importe de cada operación.

Esta propuesta se asemeja a propuestas anteriores de impuestos sobre transacciones internacionales de capital, como la tasa Tobin. La propuesta de Tobin consistía, concretamente, en un impuesto al cambio de divisas con la finalidad de contener ciertos movimientos internacionales de capital y, por tanto, la inestabilidad financiera internacional que dichos movimientos pueden generar. Los fondos recaudados podrían destinarse, por ejemplo, a la cooperación internacional al desarrollo.

La propuesta del grupo técnico difiere de la versión original de la tasa Tobin en diversos aspectos. En primer lugar, los objetivos del impuesto están invertidos. El principal objetivo de la tasa Tobin es el de reducir la inestabilidad financiera internacional, siendo secundaria la recaudación en sí o el destino de la misma; mientras que en la propuesta realizada por el grupo técnico, la principal finalidad del impuesto es recaudatoria —el aumento de los fondos destinados para la cooperación internacional al desarrollo— siendo la excesiva volatilidad de los precios una mera ventaja añadida de la creación de un impuesto de estas características. Incluso, los autores del informe señalan que sería conveniente aplicar un gravamen bajo de modo que se distorsione lo menos posible el funcionamiento actual de los mercados financieros internacionales y se reduzcan los incentivos para la evasión fiscal. En segundo lugar, mientras que la tasa Tobin pretende gravar exclusivamente ciertas transacciones financieras internacionales, en la propuesta realizada para actuar contra el hambre y la pobreza, el impuesto gravaría cualquier tipo de transacción financiera en los países en los que se aplicara, incluyendo las transacciones financieras nacionales. Aunque no se especifica la naturaleza de éstas, cabe suponer que se están considerando transacciones como el pago de nóminas o el cobro de facturas.

² La Declaración de Nueva York puede encontrarse en:

http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/final_declaration.doc

³ La lista de países firmantes puede encontrarse en:

http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/countries_declaration.asp

A pesar de las diferencias entre la propuesta de Tobin y la de este nuevo mecanismo de recaudación, puede decirse que algunas de las debilidades señaladas desde diversos ámbitos a la propuesta de una tasa sobre la transacción de divisas son aplicables también a este impuesto.

En primer lugar, y por lo que respecta a la transacción de divisas, un impuesto sobre este tipo de operaciones sería fácilmente eludible mediante el uso de productos derivados financieros. La base imponible se generaría en el momento del acuerdo de transacción o de la transacción misma de divisas y, para evitar la creación de dicha base imponible, los agentes financieros podrían recurrir al uso de derivados sobre divisas⁴. Se podría argumentar que, en tal caso, el impuesto podría hacerse extensible al mercado de derivados pero esta opción no está exenta de inconvenientes. Por una parte, la base imponible y, por tanto, la capacidad recaudatoria del impuesto, se reduciría considerablemente. Por otra parte, la imposición sobre los derivados resulta técnicamente muy compleja dado que gran parte de los derivados son OTC (*over-the-counter*) lo cual significa que no se transan en mercados oficiales sino que se trata de contratos privados entre dos partes sobre los que un organismo de supervisión o de recaudación no puede obtener información.

En segundo lugar, como se menciona en el citado informe, la imposición sobre las transacciones de divisas no es recomendable si no se aplica a escala mundial y, especialmente, si no se suman a la iniciativa los principales centros financieros. Los agentes financieros deslocalizarían sus operaciones fuera de la zona de aplicación del impuesto, con lo que el impuesto sería, también de este modo, fácilmente eludible.

La llamada Declaración de Nueva York no ha sido respaldada por la totalidad de los países llamados a participar en la misma. Asimismo, entre el centenar de países que ha suscrito el documento final, no se encuentran países que resultarían clave para la aplicación de un impuesto sobre los movimientos financieros internacionales como Estados Unidos o Japón, donde se encuentran algunos de los principales centros financieros. Con un respaldo parcial a la Declaración y, por tanto, a las propuestas de financiación para el desarrollo, la aplicación de un impuesto sobre transacciones financieras internacionales resulta prácticamente imposible, al menos por el momento.

Una medida parcial podría consistir en renunciar, por el momento, a la imposición sobre los movimientos internacionales de capital y acotar el impuesto a las transacciones financieras nacionales de los países desarrollados que se han sumado a la Declaración. A pesar de la menor eficacia de un impuesto financiero nacional, su aplicación podría servir como medida de presión para que otros países se sumaran, tal y como parece que ha ocurrido con el protocolo de Kyoto y la reciente ratificación del acuerdo por parte de Rusia. No obstante, esta posibilidad no está exenta de inconvenientes. Además de la menor recaudación que supondría la exclusión del impuesto de las transacciones internacionales, un impuesto sobre las transacciones exclusivamente nacionales podría resultar regresivo, sobre todo si se aplicara con un tipo único, siendo las rentas más bajas las que estarían sujetas al impuesto (como las nóminas) mientras que los mayores ingresos de capital, como los que se producen en el mercado interbancario, quedarían libres del impuesto.

Impuesto sobre el tráfico de armamento

El segundo mecanismo obligatorio de financiación consistiría en establecer un impuesto al tráfico nacional e internacional de armamento. Según el estudio, además de contribuir

⁴ Pueden encontrarse ejemplos de este mecanismo de evasión en De Grauwe, Paul (2000): "Controls on Capital Flows", *Journal of Policy Modeling*, vol. 22, nr. 3, pp. 391-405, mayo.

a aumentar los fondos disponibles para la cooperación al desarrollo, este impuesto desviaría recursos del sector militar hacia sectores sociales como el educativo y el sanitario. Asimismo, con esta medida se desincentivaría la adquisición de armamento por parte de los países en desarrollo con bajas tensiones bélicas o políticas (suponiendo la elasticidad de la demanda respecto del precio) mientras que se ganaría transparencia en el mercado internacional de armamento. El gravamen propuesto también debería ser bajo (no más del 1%), según los autores, para así desincentivar la evasión fiscal.

Las limitaciones de un impuesto de estas características son similares a las del impuesto sobre transacciones financieras. En primer lugar, como señalan los autores del informe, la eficacia del impuesto requiere de su aplicación a escala mundial, dada la alta concentración de la producción de armamento. En segundo lugar, en una primera etapa sólo se podría contemplar la imposición sobre el tráfico de siete categorías de armamento pesado (helicópteros de combate, tanques...), que es sobre las que Naciones Unidas puede recabar más información. El armamento ligero proviene de una industria mucho más diversificada (unas 1.000 compañías ubicadas en al menos 98 países, según el informe) y es, por tanto, más difícil de vigilar y gravar. En tercer lugar, existen múltiples mecanismos de evasión, tanto amparándose en las donaciones internacionales fruto de los acuerdos de cooperación militar como ocultando el tráfico de armamento bajo otro tipo de transacción tecnológica.

Además de los inconvenientes mencionados en el informe, la aplicación de este impuesto se ve limitada por el carácter voluntario de las declaraciones oficiales al registro de armas de Naciones Unidas. Según los autores, el impuesto podría actuar como incentivo para que los países en desarrollo que aún no han realizado la declaración oficial la realicen si se condicionara el desembolso de la ayuda captada mediante este mecanismo a la realización de dicha declaración. Sin embargo, el incentivo sólo surtiría efecto en la medida en que los fondos de ayuda a los que pueda acceder el país declarante sean mayores que el impuesto con el que tendrían que contribuir. Por otra parte, los países desarrollados podrían tener desincentivos para declarar la compra-venta de armamento.

“International Financial Facility” (IFF)

Se trata de un mecanismo de financiación ideado por el DFID (*Department for International Development*), el Ministerio de Cooperación británico. De forma simplificada, podría decirse que se trata de una emisión colectiva de deuda pública con la particularidad de que los fondos recaudados se destinarían específicamente a aumentar el volumen de financiación para el desarrollo. Se trataría, pues de “adelantar” la dotación de fondos previstos para la cooperación al desarrollo de aquí al 2015, ofreciendo, de este modo, mayores garantías de que se lleguen a cumplir los ODM. A partir del año 2015, los recursos del IFF se destinarían a la amortización de los títulos de deuda, desapareciendo el mecanismo en 2030.

Los fondos del IFF se asignarían en función de una batería de criterios establecida por los donantes que participen en el fondo. Entre dichos criterios se encontrarían el desligamiento de la ayuda, el compromiso del receptor con la lucha contra la pobreza, o la concentración de la ayuda en los países de renta baja (PRB).

Este mecanismo de financiación presenta una ventaja clara respecto de los mecanismos tributarios planteados más arriba, y es que no requiere de su aplicación a escala mundial para ser eficaz, pudiendo participar en el fondo un número limitado de donantes: no requiere de un consenso político global ni presenta las dificultades técnicas que surgen con los impuestos internacionales. Asimismo, los fondos recaudados serían más predecibles, no estando sujeto el volumen de la ayuda generada a través del IFF al volumen de las operaciones financieras realizadas (y declaradas) en un año concreto sino al compromiso público plurianual de cada uno de los participantes en el fondo.

No obstante, este instrumento tampoco está exento de inconvenientes. En primer lugar, y de forma general, está el límite establecido por el pacto de estabilidad a los donantes europeos. Las contribuciones al fondo supondrían un aumento de la deuda pública que podría situar ésta, para algunos países, por encima del límite establecido por la normativa europea. Para los donantes no europeos, el IFF redundaría en una menor estabilidad macroeconómica. Una posible solución a este problema, para el caso concreto de los donantes europeos, consistiría en excluir las aportaciones del IFF del cómputo de la deuda pública considerada en el pacto de estabilidad, del mismo modo que se está planteando para los fondos destinados para investigación y desarrollo. En segundo lugar, y como señala el propio informe, la concentración de los fondos en los PRB es discutible. Como ya se ha señalado en repetidas ocasiones, si el objetivo marcado es el de la lucha contra la pobreza, debería ser el nivel de pobreza el criterio de asignación de los fondos, y no la renta per cápita del país receptor. No resulta sorprendente que este criterio de asignación geográfica se encuentre en la batería de criterios propuesta por el DFID, dado que el Reino Unido está concentrando de forma creciente sus fondos de AOD en los PRB (particularmente en África Subsahariana). Pero el hecho de que se encuentren dos países de renta media (PRM), Brasil y Chile, entre los cuatro que han liderado la iniciativa contra el hambre y la pobreza explica que en el propio informe se cuestione la validez de este criterio. Huelga señalar que, dado el peso de América Latina y Magreb (ambas regiones de renta media) en la actual asignación de la AOD española, se debería plantear una posición rígida por parte de España con respecto a este criterio de asignación.

Nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG)

Otra de las propuestas del grupo técnico es la de que el Fondo Monetario Internacional (FMI) lleve a cabo una nueva emisión de DEG y que el reparto de los DEG entre los países miembros del FMI no se produzca de forma proporcional con su participación en el organismo sino que, en la asignación, se privilegie a los países en desarrollo (con menores cuotas) frente a los países desarrollados (con una participación del 60% en el Fondo). La emisión de nuevos DEG no solamente aportaría fondos adicionales para la lucha contra el hambre y la pobreza si no que, además, contribuiría a la estabilidad financiera de los países en desarrollo, pues al tratarse de un activo financiero canjeable por divisas, se aumentaría con ello el nivel de reservas de los países receptores de ayuda.

El principal obstáculo a esta propuesta es de carácter político y es que para poder realizar una nueva emisión de DEG, se necesita un consenso en el seno del FMI que no se ha logrado hasta la fecha⁵. Esta propuesta requeriría, además, del acuerdo de los socios respecto del reparto de los DEG y, en términos generales, de la flexibilización de los requisitos necesarios para realizar emisiones de los derechos pues los autores también sugieren la posibilidad de recurrir a emisiones de DEG en situaciones de reducción de la liquidez internacional (como en los casos de crisis financieras) o de caída abrupta de los precios de las materias primas. En definitiva, con esta propuesta se está poniendo en tela de juicio, la capacidad del FMI, tal y como están repartidas sus cuotas y dada la dificultad para aprobar cambios significativos en sus procedimientos, para responder a las necesidades de la economía mundial y, concretamente, a las de los países en desarrollo.

Contribuciones voluntarias: tarjetas de crédito y fondos éticos

Las contribuciones voluntarias podrían realizarse mediante tarjetas de crédito cuyo uso supusiera un desembolso a una cuenta de Naciones Unidas, cuenta que financiaría específicamente acciones destinadas al cumplimiento de los ODM. Asimismo, de forma

⁵ En 1997 se propuso una nueva emisión de DEG que aún no ha sido aprobada.

similar al *Global Compact*, se podría crear un fondo de inversión en el que sólo participaran empresas que han suscrito un protocolo de actuación. Dicho protocolo podría incluir criterios como unas condiciones laborales mínimas o la participación de campañas públicas de lucha contra la pobreza y el hambre. En términos generales, el protocolo trataría de delimitar las actividades empresariales que contribuyen a la reducción de la pobreza y el hambre y las que no.

Al igual que la propuesta del IFF, las propuestas de contribuciones voluntarias tienen la ventaja de no requerir del consenso de todos los países desarrollados y en desarrollo para poder articular el mecanismo de financiación. Sin embargo, a diferencia del IFF, no permiten predecir el volumen de financiación que puede ser captado para la lucha contra la pobreza y el hambre. Por su parte, la creación de una tarjeta de crédito para el logro de los ODM está sujeta a la confianza que los usuarios de dicha tarjeta tengan respecto de la capacidad de los organismos encargados de canalizar los fondos (Naciones Unidas, en este caso) para combatir de forma eficaz el subdesarrollo. Por lo que respecta a la creación de un fondo de inversión ético, una de las dificultades está en elaborar el protocolo de actuación para las empresas que formarían parte del fondo. Algunos criterios como el respeto de los derechos laborales son obvios pero si lo que se pretende es determinar qué empresas realizan una actividad que contribuye a la reducción del hambre y la pobreza o, en términos generales, al desarrollo socioeconómico y político, entonces la elaboración de este protocolo de actuación resulta mucho más compleja. Para ello habría que evaluar la propia actividad de la empresa, tema sobre el que no existe consenso: ¿se incluirían únicamente las empresas con inversión extranjera directa en los países en desarrollo? ¿O, por el contrario, se incluirían también en el fondo empresas financieras que, en ocasiones, pueden haber contribuido a la inestabilidad financiera en los países en desarrollo?

Conclusiones: Las cumbres y declaraciones que se han producido en los últimos años en relación con los problemas de los países en desarrollo han estado más centradas en determinar cuáles deberían ser los objetivos de donantes y receptores para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo que en articular los mecanismos necesarios para financiar este proceso (Declaración del Milenio, Consenso de Monterrey). La Acción contra el Hambre y la Pobreza supone, pues, un avance en este terreno.

Por otra parte, esta cumbre, liderada, entre otros, por dos países en desarrollo y, concretamente por dos PRM permitiría incorporar al debate de la comunidad internacional la necesidad de responder a las necesidades del conjunto de los países en desarrollo y no solamente a las de los países de menor ingreso medio.

Sin embargo, como se ha visto en este análisis, la aplicación de las nuevas propuestas de financiación no está exenta de obstáculos. Por una parte, la aplicación de impuestos internacionales o una nueva emisión de DEG requieren de un consenso político internacional que no se ha dado hasta la fecha. Asimismo, si bien algunas de estas medidas, como el IFF, permitiría un aumento sustancial y predecible de la financiación para el desarrollo, las contribuciones voluntarias y los impuestos internacionales contribuirían a este aumento pero no a una mayor predictibilidad de los fondos de ayuda, estando sujeto dicho aumento a factores como el tamaño de los mercados financieros internacionales, la capacidad de recaudación sobre los mismos, las declaraciones voluntarias al registro de armas de Naciones Unidas o la voluntad de los ciudadanos de los países desarrollados de contribuir a una causa de estas características. En relación con este último factor, también cabe señalar que la mayor o menor voluntad de contribuir al desarrollo dependerá, en buena medida, de la confianza depositada en los organismos encargados de canalizar la ayuda al desarrollo. De este modo, el volumen total de las contribuciones voluntarias dependerá, en parte, de la eficacia de ciertos organismos

internacionales (como Naciones Unidas o el Banco Mundial) y de los donantes bilaterales de canalizar de forma eficaz la ayuda para combatir la pobreza y el hambre.

Éste no es el único ámbito desde el que se ha propuesto la creación de un impuesto internacional a las transacciones financieras. Desde el estallido de las crisis financieras de finales de los noventa, algunas de las propuestas para reformular la arquitectura financiera internacional incluyen la aplicación de un impuesto sobre los movimientos internacionales de capital, con la finalidad de contener la inestabilidad financiera mundial y la vulnerabilidad financiera externa de los países en desarrollo. Cabría preguntarse si el diseño de un impuesto de estas características no debería buscar el doble objetivo de promover la estabilidad financiera internacional y, a la vez, de captar financiación adicional para el desarrollo. De este modo, además de contribuir a los ODM mediante la lucha contra la pobreza y el hambre (primer ODM), la comunidad internacional también estaría contribuyendo a la creación de un sistema financiero más predecible y no discriminatorio, tal y como se establece en la meta 12 del octavo ODM.

Iliana Olivé

Investigadora Principal; Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano